Deutscher Bundestag
7. Wahlperiode

Drucksache 7/1423

12. 12. 73

Sachgebiet 2129

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Vorschlag eines Beschlusses des Rates über den Beitritt der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zu einem Übereinkommen zur Verhinderung der Meeresverschmutzung tellurischen Ursprungs (nachstehend „das Übereinkommen" genannt)

DER RAT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN –

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, insbesondere auf Artikel 235,

auf Vorschlag der Kommission,

nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments,

in der Erwägung, daß der Rat am 19. Juli 1973 **ein Aktionsprogramm** auf dem Gebiet des Umweltschutzes gebilligt hat,

in der Erwägung, daß somit eine Teilnahme der Gemeinschaft neben den betroffenen Mitgliedstaaten an den Verhandlungen mit den interessierten Drittländern in Hinblick auf den Abschluß des Übereinkommens angezeigt ist –

BESCHLIESST:

Einziger Artikel

Die Kommission wird ermächtigt, neben den betroffenen Mitgliedstaaten an den Verhandlungen im Hinblick auf den Abschluß des Übereinkommens teilzunehmen.

Sie führt diese Verhandlungen im Einvernehmen mit den Vertretern der Mitgliedstaaten und gemäß den nachfolgenden Richtlinien.

Druck: Buchdruckerei R. Madel, 5307 Wachtberg-Villip
Alleinvertrieb: Dr. Hans Heger, 53 Bonn-Bad Godesberg 1
Postfach 821, Goethestraße 56, Telefon 0 22 21/36 35 51

Richtlinie des Rates an die Kommission

Die einschlägigen Artikel des Vertragsentwurfs sollten derart abgefaßt sein, daß sie der Kommission erlauben, Unterzeichner zu sein und dem genannten Vertrag beizutreten, ohne daß dieser Beitritt der einhelligen Zustimmung der Vertragsparteien bedarf.

Gemäß Artikel 2 Satz 2 des Gesetzes vom 27. Juli 1957 zugeleitet mit Schreiben des Bundeskanzlers vom 11. Dezember 1973 – I/4 – 680 70 – E – Me 4/73:

Dieser Vorschlag ist mit Schreiben des Herrn Präsidenten der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 15. November 1973 dem Herrn Präsidenten des Rates der Europäischen Gemeinschaften übermittelt worden.

Die Anhörung des Europäischen Parlaments zu dem genannten Kommissionsvorschlag ist vorgesehen, die Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses nicht.

Der Zeitpunkt der endgültigen Beschlußfassung durch den Rat ist noch nicht abzusehen.

Übereinkommen über die vom Land ausgehende Meeresverschmutzung

Mitteilung der Kommission an den Rat betreffend einen Vorschlag für die Beteiligung der Gemeinschaft an dem Übereinkommen

1. Vorgeschichte

Die erste Sitzung der Konferenz über die vom Land ausgehende Meeresverschmutzung fand auf Einladung der französischen Regierung vom 17. bis 21. September 1973 in Paris statt. An der Konferenz nahmen die folgenden Länder teil: Belgien, Dänemark, Frankreich, Deutschland, Irland, die Niederlande, Norwegen, Portugal, Spanien, Schweden und das Vereinigte Königreich. Finnland, Luxemburg, Island, Italien und die Schweiz hatten Beobachter entsandt. Der Europarat, das Umweltschutzprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften (KEG) nahmen ebenfalls als Beobachter teil.

Dem Thema der Konferenz kommt außerordentliche Bedeutung zu. Mit der Annahme der Übereinkommen von Oslo und London im Jahre 1972 ist ein gewisser Fortschritt bei der Überwachung der durch Abladungen aus Schiffen verursachten Meeresverschmutzung erzielt worden. Die Überwachung der sonstigen Arten der Meeresverschmutzung, insbesondere infolge des – beabsichtigten oder unbeabsichtigten – Ablassens von Öl oder Ölabfällen, ist Gegenstand zahlreicher Übereinkommen im Rahmen der Zwischenstaatlichen Beratenden Organisation für Seeschiffahrt (IMCO). Die Übereinkommen der IMCO werden derzeit auf einer internationalen Konferenz in London überprüft und erweitert. Ein wichtiger Aspekt der Meeresverschmutzung wird jedoch durch die bestehenden Abmachungen nicht erfaßt, nämlich die Verschmutzung der Meere durch Flüsse und Flußmündungen, durch Pipelines oder durch direkte Ableitungen von der Küste aus. Die Pariser Konferenz wird – sofern ein Übereinkommen auf diesem Gebiet abgeschlossen wird – dazu beitragen, diese noch bestehende große Lücke im allgemeinen Umweltschutzsystem zu schließen.

Die Hauptelemente des im vergangenen Monat in Paris erörterten Übereinkommensentwurfs betreffen:

a) ein Vorhaben der Vertragspartner zur Eindämmung oder Beseitigung der Meeresverunreinigung, die durch das Ablassen von Substanzen verursacht werden, die in einem oder mehreren Anhängen aufgeführt sind;

b) die Einrichtung eines gemeinsamen Überwachungsnetzes durch die Vertragsparteien in dem durch das Übereinkommen erfaßten Meeresbereich;

c) die Einsetzung einer Kommission (der Vertreter der Vertragsparteien angehören), die u. a. folgende Aufgaben haben könnte: Vorschlag der obengenannten Programme zur Eindämmung der Verschmutzung; Koordinierung und Betrieb des Überwachungsnetzes; Überprüfung der Liste der im Anhang oder in den Anhängen aufgeführten Substanzen; Aufstellung von Zielen für die Qualität der Umwelt als Richtlinie für die allgemeinen Programme zur Eindämmung der Verunreinigung oder für die subregionalen Abkommen, die zwischen zwei oder mehr Vertragsparteien geschlossen werden.

Die Erörterungen sollen auf einer zweiten Sitzung der Konferenz, die am 13. Dezember 1973 in Paris beginnt, wieder aufgenommen werden. Auf dieser zweiten Sitzung werden bestimmte Meinungsverschiedenheiten aus dem Wege geräumt werden müssen, wenn die Konferenz erfolgreich abgeschlossen werden soll.

Die bestehenden Meinungsverschiedenheiten sind von wesentlicher Art. Sie betreffen den Kernpunkt des Übereinkommens – soll es darum gehen die Verschmutzung anhand einer „schwarzen Liste" von Substanzen zu beseitigen oder soll diese Verschmutzung lediglich reduziert werden? Meinungsverschiedenheiten bestehen auch hinsichtlich der Befugnisse der „Kommission" und ihrer Rolle gegenüber den Vertragsparteien. Wird diese Kommission Entscheidungen treffen können und falls ja, welche Art von Entscheidungen? Oder soll sie nur ein beratendes Gremium sein, an das sich die Staaten wenden, um technische Unterstützung zu erhalten?

Es ist zu bemerken, daß die heftigsten Debatten über diese und weitere Punkte in Paris nicht zwischen den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft und Drittländern, sondern unter den Mitgliedstaaten selbst stattfanden.

Auf der nächsten Sitzung im Dezember werden die gleichen Hauptdokumente vorliegen, wie sie aus der Septembersitzung der Konferenz zur Verfügung standen, d. h. ein französischer und ein holländischer Entwurf des Übereinkommens. Außerdem wurden in Paris etwa 80 Arbeitspapiere vorgelegt, von denen viele noch zu erörtern sind.

2. Stellung der Gemeinschaft zum Zeitpunkt der Pariser Konferenz, 17. bis 21. September 1973

Wie oben ausgeführt, nahm die Kommission der Europäischen Gemeinschaften an der ersten Sitzung der Pariser Konferenz als Beobachter teil. Eine diesbezügliche Einladung erging mündlich von Herrn Robert Poujade, Minister für Natur- und Umweltschutz, anläßlich der Ratssitzung vom 19. Juli 1973, auf der das Umweltschutzprogramm der Gemeinschaft angenommen wurde. (Diese Einladung wurde in der Folge schriftlich bestätigt.) Während dieser Sitzung hatten sowohl der Präsident der Kommission, Herr Ortoli, als auch der Vizepräsident, Herr

Scarascia-Mugnozza, starkes Interesse an dem Thema der Pariser Konferenz und am erfolgreichen Abschluß dieser Konferenz bekundet. Sie betonten die enge Verbindung zwischen dem vorgeschlagenen Pariser Übereinkommen und dem eigenen Programm der Gemeinschaft im Bereich der vom Land ausgehenden Meeresverschmutzung. Sie bezogen sich insbesondere auf die Tatsache, daß die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft innerhalb des Programms der Gemeinschaft selbst Verpflichtungen zur Eindämmung oder Beseitigung der vom Land ausgehenden Verunreinigungen eingegangen sind, daß die Qualitätsziele für die Umwelt sowie bestimmte Standards auf Gemeinschaftsbasis erstellt werden müßten und daß die Gemeinschaft unter diesen Umständen die Möglichkeit haben müßte, nicht nur der Konferenz beizuwohnen, sondern auch später an allen Übereinkommen teilzunehmen, die sich aus der Konferenz ergeben könnten.

Hierbei waren sich die Kommissionsvertreter darüber klar, daß zum damaligen Zeitpunkt noch verfrüht war, den Rat um eine endgültige Entscheidung hinsichtlich der Frage der Unterzeichnung durch die Gemeinschaft zu bitten. Ende Juli waren in der Tat weder die Form des Übereinkommens selbst noch die Art der sich daraus ergebenden Verpflichtungen noch die Pflichten und Verantwortlichkeiten der Kommission in diesem Rahmen umschrieben.

Seit dem 19. Juli 1973 ist die Lage wesentlich klarer geworden, namentlich durch die Arbeiten im Rahmen der Arbeitsgruppe des Rates über Umweltfragen.

Schließlich verweist die Kommission darauf, daß die Niederlande in ihrem Textentwurf für Artikel 15 bereits formell vorgeschlagen haben, daß das Übereinkommen zur Unterzeichnung durch die Gemeinschaft offenstehen soll. Die Erörterung von Artikel 15 ff. wurde bisher noch nicht in Angriff genommen; sie sollen auf der nächsten Sitzung erörtert werden.

3. Die politischen Gründe für eine Beteiligung der Gemeinschaft am Pariser Übereinkommen

Die Kommission ist der Ansicht, daß sich die Gründe für eine Unterzeichnung durch die Gemeinschaft im Verlauf der Zeit noch verstärkt haben. Ein fundamentaler Grund ist politischer Art. Die im Oktober 1972 in Paris zusammengetretenen Staats- und Regierungschefs, die im gleichen Monat in Bonn zusammengetretenen Minister für den Umweltschutz sowie der Ministerrat auf seiner Tagung vom 19. Juli 1973 in Brüssel haben die Bedeutung der Umweltpolitik für die Gemeinschaft bekräftigt.

Sie haben überdies die Meeresverschmutzung und die vom Land ausgehende Verschmutzung als einen Bereich von überragender Bedeutung ausgewählt. Die Gemeinschaft als Ganzes muß daher an einem Erfolg der Pariser Konferenz und an der Ausarbeitung eines Übereinkommens interessiert sein, das – wie oben erwähnt – eine große Lücke im Netz der Schutzmaßnahmen für die Meeresumwelt schließen soll.

Die Kommission hält an der von ihren Vertretern auf der Tagung des Rates vom 19. Juli 1973 zum Ausdruck gebrachten Ansicht fest, daß die weitgehenden Verpflichtungen, die den Vertragsparteien des Pariser Übereinkommens und im Rahmen dieses Übereinkommens geschaffenen Kommission auferlegt werden, in vieler Hinsicht mit den für die Gemeinschaft durch das vom Rat angenommene Programm aufgestellten Verpflichtungen identisch sind. Ein Ziel des Programms ist nämlich die Eindämmung oder die Beseitigung der Verschmutzung, einschließlich der vom Land ausgehenden Meeresverschmutzung. Dies schließt die Notwendigkeit ein, Qualitätsziele für die Umwelt festzulegen, Risiken abzuschätzen, Standards festzulegen und die erforderlichen Überwachungs- und Kontrollmaßnahmen zu ergreifen. Die Gemeinschaft muß ihre Verantwortungen ergreifen. Sie muß ebenfalls die notwendige Kohäsion zwischen ihren eigenen Arbeiten und denjenigen regionaler Gremien sicherstellen, die sich im Rahmen ihrer spezifischen Aktivitäten auf die auf Gemeinschaftsebene aufgestellten Methoden und Reglementierungen allgemeiner Natur beziehen müssen.

Die Gemeinschaft muß infolgedessen ihr eigenes Programm so rasch wie möglich vorantreiben. Sie muß auch diesem neuen Gremium angehören, indem sie sowohl wie die anderen Mitgliedstaaten Vertragspartei wird. Als Vertragspartei wäre die Gemeinschaft automatisch in der Kommission des Übereinkommens vertreten. Als Mitglied jener Kommission könnte sie versuchen, ein übereinstimmendes Vorgehen zwischen den Politiken und Programmen der Kommission und denjenigen der Gemeinschaft zu gewährleisten. In Anbetracht der derzeitigen raschen Entwicklung des Umweltschutzprogramms – zum Beispiel im Bereich der Qualitätszielsetzungen – bestünde die Möglichkeit, daß die Gemeinschaft die Beschlüsse der Pariser Kommission in wichtigen Punkten beschleunigen kann.

4. Die technischen Gründe für eine Beteiligung der Gemeinschaft

In dem vom Rat am 19. Juli 1973 gebilligten Programm ist ausgeführt, daß bestimmte Übereinkommen über die Meeresverschmutzung „in der Gemeinschaft die Einführung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften erfordern, die harmonisiert werden müssen, um Verzerrungen im Handel und in der Standortwahl bei Neuinvestitionen zu verhindern". Im Programm heißt es weiter: „Diese Harmonisierung würde dadurch erleichtert, daß die Kommission an den Arbeiten der Ausschüsse teilnimmt, die im Rahmen dieser Übereinkommen gebildet worden sind, um deren Durchführung zu gewährleisten".

Wie bereits erwähnt, wäre die Gemeinschaft als Vertragspartei des Pariser Übereinkommens in der durch dieses Übereinkommen geschaffenen Kommission vertreten und könnte somit innerhalb dieses Gremiums an den Harmonisierungsarbeiten der Gesetzgebung und der Ausarbeitung von Anwendungsvorschriften teilnehmen.

Außerdem ist es wahrscheinlich, daß im Rahmen dieses Übereinkommens bestimmte wirtschaftliche Maßnahmen, die für den Gemeinsamen Markt von besonderer Bedeutung sind, angenommen werden. Gehört die Gemeinschaft als solche dem Übereinkommen als Vertragspartei an, so könnten diese Maßnahmen ab initio von der Gemeinschaft beschlossen werden, ohne daß eine spätere Übertragung (nebst „Harmonisierung") in die nationale Gesetzgebung erforderlich wäre, wobei es klar ist, daß die Gemeinschaft theoretisch, sogar wenn sie dem Übereinkommen als Vertragspartei nicht angehört, die im Rahmen des Übereinkommens beabsichtigten Maßnahmen annehmen könnte, ohne zu warten bis sie von den Mitgliedstaaten angenommen sind.

Ein weiterer Grund für einen sofortigen Beitritt der Gemeinschaft zu dem Übereinkommen ist die Schwierigkeit, die ein späterer Beitritt notwendigerweise aufwerfen wird. Diesem Beitritt könnten dann leicht politische Schwierigkeiten entgegenstehen, insbesondere wenn der Wortlaut des Übereinkommens vorschreibt, daß ein Beitritt von den Vertragsparteien einstimmig gebilligt werden muß (von denen nicht alle der Gemeinschaft angehören). Selbst wenn keine Verzögerungen politischer Art aufträten, würde eine geraume Zeit verstreichen. Noch vor der Ratifizierung des Übereinkommens wird eine vorläufige Kommission die Arbeit aufnehmen (wie dies bereits in Oslo der Fall war), und der Gemeinschaft sollte Gelegenheit gegeben werden, an diesen Arbeiten zum frühestmöglichen Zeitpunkt teilzunehmen. Wenn der Status der Gemeinschaft innerhalb des Übereinkommens fraglich bleibt, könnte diese Zusammenarbeit in Frage gestellt sein.

Schlußfolgerung

Dies sind einige der Gründe, deretwegen die Gemeinschaft nach Ansicht der Kommission dem Pariser Übereinkommen als Vertragspartei beitreten sollte. Die beste Lösung wäre, daß die Gemeinschaft in die Lage versetzt wird, das Übereinkommen zu unterzeichnen (wobei eine entsprechende Bestimmung in Artikel 15 aufgenommen wird – wie bereits im holländischen Wortlaut vorgeschlagen). Wenn nicht, muß auf alle Fälle gewährleistet werden, daß die Gemeinschaft die Möglichkeit behält, dem Übereinkommen unter den gleichen Bedingungen beizutreten wie die Unterzeichnerstaaten (d. h. ohne die Bedingung der einstimmigen Billigung durch die Vertragsparteien).

Die Kommission schlägt deshalb vor, daß der Rat:

a) die Kommission ermächtigt, zusammen mit den interessierten Mitgliedstaaten an den Verhandlungen im Hinblick auf den Abschluß eines Übereinkommens über die vom Land ausgehende Verschmutzung der Meere teilzunehmen; der Entwurf eines Beschlusses des Rates liegt bei,

b) die Mitgliedstaaten auffordert, auf der wiederaufgenommenen Sitzung der Konferenz im Hinblick auf die Erreichung dieses Zieles mit der Kommission zusammenzuarbeiten,

c) die Mitgliedstaaten auf ihre Verpflichtung hinweist, von der nächsten Sitzung der Konferenz eine gemeinsame Haltung zu den wesentlichsten Bestimmungen des Übereinkommens zu erzielen, insbesondere zu Artikel 4, 6, 10 und zu den Anhängen, [1])

d) die Kommission auffordert, die beteiligten Drittländer über die unter a) genannten Beschlüsse zu unterrichten.

[1]) Die Kommission wird die Ergebnisse der Beratungen der nächsten Sitzungen abwarten, bevor sie gegebenenfalls zusätzliche Richtlinien zu denjenigen vorschlägt, die bereits dem beiliegenden Beschluss beigefügt sind.